



COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles, le 23.07.1997
COM(97) 402 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

SUR LA GESTION

DES REGIMES TARIFAIRES PREFERENTIELS

COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR LA GESTION DES REGIMES TARIFAIRES PREFERENTIELS

(résumé)

L'importance des régimes tarifaires préférentiels

Premier bloc commercial mondial, la Communauté met cette puissance économique au service de politiques externes dont les régimes tarifaires préférentiels constituent l'un des principaux instruments opérationnels.

Montés en puissance au cours de phases successives (association des pays ouest-européens, aide au développement, stratégie de pré-adhésion avec les PECO, politique méditerranéenne, accélération des échanges avec les pays asiatiques), ces régimes concernent aujourd'hui des volumes d'échanges très importants. D'exceptionnels, ils sont souvent devenus la règle et ils jouent un rôle important dans les politiques externes de la Communauté et les stratégies des opérateurs économiques.

Une problématique globale

la Commission estime que, même si les dysfonctionnements constatés dans l'application de ces régimes se traduisent par des problèmes d'ordre douanier, ils doivent être resitués dans un cadre politique plus large.

Par ailleurs, cette exigence de clarification des conditions d'application de ces régimes implique une prise en compte de leurs objectifs : favoriser le développement des pays bénéficiaires (en particulier suite à Singapour); encourager la coopération avec des pays partenaires; préparer l'intégration de candidats à l'adhésion.

Un intérêt hautement politique pour la Communauté dans son ensemble

Le Parlement européen est fortement intéressé par ce problème, sous deux de ses aspects essentiels : la lutte contre la fraude et la politique communautaire externe de développement.

Pour sa part, du fait de l'apparition des dysfonctionnements en question le Conseil, par sa décision du 28 mai 1996, a demandé à la Commission de procéder, notamment, à une étude sur les conditions de recouvrement de droits de douane exigibles.

Pour être utile, l'étude demandée devra concilier deux objectifs qui ne sont pas contradictoires :

- la facilitation du commerce;
- la lutte contre l'exploitation frauduleuse de ces régimes, afin de n'octroyer les préférences tarifaires qu'à ceux qui en sont les bénéficiaires désignés.

Analyser les dysfonctionnements des régimes préférentiels en vue de renforcer ces régimes.

La Communication proprement dite devra comporter deux volets. Premièrement, proposer une analyse rigoureuse des dysfonctionnements. Deuxièmement, de cette analyse devront sortir des propositions tendant à réformer leurs conditions d'application.

Les acteurs des régimes tarifaires préférentiels

Les acteurs des régimes tarifaires préférentiels sont souvent responsables de cette situation, mais ils en sont aussi les victimes.

- *Les opérateurs communautaires* : utilisateurs et bénéficiaires de ces régimes, ils sont aussi les premiers affectés par leurs dysfonctionnements, notamment les importateurs, redevables de la dette douanière. A cet égard, une jurisprudence constante fait peser sur ces importateurs le fardeau du risque commercial inhérent à l'utilisation de ces régimes;
- *Les autorités douanières des Etats membres* : leur responsabilité dans l'application de ces régimes est majeure, dans la mesure où elles sont appelées à constater les fraudes, les manquements dans l'application de ces régimes, et à recouvrer les droits éludés;
- *Les autorités des pays bénéficiaires*, responsables de la délivrance des certificats d'origine;
- *Les producteurs et exportateurs des pays tiers*, auxquels il revient de demander aux autorités des pays tiers la délivrance des certificats d'origine.

Les réponses à apporter

Au titre de ces réponses à apporter, il conviendra, entre autres :

- de régler les cas passés sur la base de la réglementation existante au moment des faits constatés, conformément à la jurisprudence qui constate que la confiance en un certificat d'origine n'est normalement pas protégée, cet élément constituant un "risque commercial normal";
- de restaurer la confiance en ces régimes, en particulier en veillant à ce que les Etats membres, responsables au premier chef de leur application, réalisent celle-ci de manière uniforme et harmonisée;
- de responsabiliser tous les acteurs de ces régimes, dans leur intérêt réciproque, afin qu'ils assument leurs obligations en la matière et les mettre dans la condition de pouvoir le faire;
- de légiférer, en tant que de besoin.

1. **Introduction**
 1. *Les régimes tarifaires préférentiels : la Communauté au coeur du plus vaste ensemble d'accords ou de régimes commerciaux préférentiels*
 - 1.2 *De nombreux dysfonctionnements dans l'application des régimes tarifaires préférentiels*
 - 1.3 *Les objectifs de la présente communication*
2. **Raisons d'être, impact et forme des régimes tarifaires préférentiels**
 - 2.1 *Raisons d'être politiques, historiques, géographiques*
 - 2.2 *Un impact politique et économique essentiel*
 - 2.3 *Les régimes tarifaires préférentiels : deux formes juridiques différentes*
3. **Fonctionnement des régimes tarifaires préférentiels**
 - 3.1 *Champ des échanges couverts par ces régimes*
 - 3.2 *Les règles d'origine préférentielle*
 - 3.2.1 *Les objectifs des règles d'origine préférentielle*
 - 3.2.2 *Les mécanismes de base des règles d'origine préférentielle*
4. **Les acteurs des régimes tarifaires préférentiels**
 - 4.1 *Les acteurs économiques*
 - 4.1.1. *les opérateurs en dehors de la Communauté*
 - 4.1.2. *les importateurs communautaires*
 - 4.1.3. *Bonne foi des importateurs et risque commercial*
 - 4.2. *Les autorités des pays bénéficiaires*
 - 4.3. *Les autorités des Etats membres*
5. **Les dysfonctionnements dans l'application des régimes tarifaires préférentiels**
 - 5.1. *Formes d'irrégularités ou de fraudes en matière d'origine préférentielle*
 - 5.2 *Les produits concernés*
 - 5.3. *Responsabilités des opérateurs et des autorités dans ces dysfonctionnements.*
 - 5.3.1. *Les opérateurs en dehors de la Communauté*

5.3.2. Les opérateurs communautaires

5.3.3. Les autorités des pays bénéficiaires

5.3.4. Les autorités des Etats membres

5.4 Les griefs des importateurs

5.5 Les dysfonctionnements dans le contexte particulier des pays les moins avancés

6. Les conséquences des difficultés d'application des régimes tarifaires préférentiels

6.1 Conséquences sur les politiques communautaires

6.1.1 les conséquences pour les producteurs

6.1.2 les conséquences pour les importateurs

6.2 Conséquences économiques pour les pays tiers

6.3 Conséquences pour les Etats membres et la Commission

7. L'avenir des régimes tarifaires préférentiels

7.1 La préparation de l'élargissement et son impact sur les régimes tarifaires préférentiels

7.2 La diminution des avantages tarifaires pour certains produits

7.3 L'adéquation des règles d'origine au nouveau contexte des échanges mondiaux

8. Le choix de la Commission

9 Les actions nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements des régimes tarifaires préférentiels

9.1 Les actions en cours de réalisation

9.1.1 La modernisation des règles d'origine préférentielles

9.1.2 L'attribution de la gestion des régimes tarifaires préférentiels aux administrations douanières des pays bénéficiaires

9.1.3 La sensibilisation des pays bénéficiaires

9.1.4 Les contrôles de l'application pratique, dans la Communauté, des régimes préférentiels

9.2 Les instruments : état des lieux et lacunes

9.2.1 Les instruments existants

9.2.2 Les lacunes et instruments manquants

9.3 Les actions à entreprendre

9.3.1 promouvoir une application plus rigoureuse des dispositions existantes

9.3.2 pallier aux lacunes actuelles par les dispositions appropriées

9.3.3 compléter le dispositif par des actions d'accompagnement

9.3.4 préparer le futur

Annexes

I : a) Liste des accords et autres régimes tarifaires préférentiels (1.7.1997)

b) Liste des unions douanières auxquelles la Communauté est partie

c) Mesures internes

II : Fraudes détectées

1. Introduction

En application des dispositions de l'article 152 du Traité (Décision n° 96/C 170/01 du 28 mai 1996, relative au recouvrement a posteriori de la dette douanière¹), le Conseil a demandé à la Commission de procéder à une étude en vue de trouver une solution globale à certains problèmes qui se posent dans le cadre de l'application des régimes douaniers préférentiels et plus spécialement aux problèmes de recouvrement; une partie de ces problèmes de recouvrement provenant d'irrégularités commises par les autorités des pays tiers bénéficiaires, irrégularités qui ne peuvent raisonnablement pas être décelées par les opérateurs communautaires.

Tout en répondant à cette demande du Conseil, la Commission, comme elle en avait déjà auparavant constatée la nécessité, estime qu'il convient de traiter également des autres aspects de l'application des régimes tarifaires préférentiels, qui présentent des nombreux dysfonctionnements. Les solutions à apporter à ces dysfonctionnements doivent être trouvées en gardant à l'esprit les engagements de la Communauté en matière d'aide au développement, les nécessités de renforcer les relations économiques avec nos partenaires, le respect de la réglementation douanière ainsi que les intérêts légitimes des opérateurs et ceux du budget communautaire.

1.1 *Les régimes tarifaires préférentiels : la Communauté au coeur du plus vaste ensemble d'accords ou de régimes commerciaux préférentiels*

Sans conteste, la Communauté est déjà sur un plan général le marché le plus accessible du monde, et c'est en grande partie par sa politique commerciale ouverte qu'elle est parvenue à se tailler une place politique importante au plan mondial.

En outre, elle a contracté des accords ou octroyé des préférences tarifaires avec près de deux cent pays ou territoires. En fait, tous les pays du monde, à l'exception des Etats-Unis, du Japon et quelques autres, sont bénéficiaires d'un régime tarifaire préférentiel communautaire (voir annexe I). La couverture par produit ainsi que la marge préférentielle par rapport aux droits NPF (clause de la Nation la plus favorisée) varie d'un régime à l'autre. Actuellement, on estime qu'environ la moitié des marchandises importées dans la Communauté l'est dans le cadre de l'un de ces régimes.

Par analogie, relèvent aussi de cette problématique les unions douanières auxquelles la Communauté est partie.

1.2 *De nombreux dysfonctionnements dans la mise en oeuvre des régimes tarifaires préférentiels*

La Commission est régulièrement informée par ses propres services d'enquête et/ou de contrôle, la Cour des comptes et par les Etats membres, de cas de dysfonctionnements dans les régimes tarifaires préférentiels. Depuis un certain temps déjà, elle a entamé avec les Etats membres des actions de monitoring visant à

¹ JO C N° 170 du 14.6.1996, p.1

identifier les problèmes qui se posent dans l'application de ces régimes. Il est ainsi apparu que ces dysfonctionnements résultent de la façon dont les différents intervenants (autorités et opérateurs dans les pays bénéficiaires et la Communauté) appliquent ou n'appliquent pas ces régimes, ainsi que de certaines carences législatives.

Comme nous le verrons plus loin, l'avantage commercial résultant de l'obtention abusive d'un traitement préférentiel, notamment par le non-respect des règles d'origine, est au coeur même de la problématique de ces dysfonctionnements. Outre ses conséquences négatives en matière tarifaire (droits de douane préférentiels indûment octroyés), cet avantage indu a des effets pervers sur la politique commerciale, y compris dans ses aspects les plus sensibles pour l'économie communautaire (contournement de mesures antidumping et de contingents quantitatifs).

Les missions communautaires réalisées dans les pays bénéficiaires démontrent que les soupçons de fraude à la base de ces investigations sont très largement justifiés, les opérations irrégulières constatées dans ce cadre représentant fréquemment 70 à 100% des importations contrôlées. Le tableau joint en annexe II donne un aperçu représentatif des dommages provoqués par ces comportements.

Politiquement et économiquement intolérables, ces fraudes constituent de plus une menace pour la poursuite des objectifs de ces régimes, pour la compétitivité et la survie de l'industrie communautaire et pour la loyauté des échanges commerciaux. De plus, la confiance légitime que les opérateurs doivent avoir en ces régimes se trouve très fortement altérée; enfin, il en résulte d'importantes pertes de ressources propres communautaires.

Compte-tenu de la dimension de ce problème, la Commission a décidé de mener une réflexion d'ensemble en la matière, dont les conclusions font l'objet de la présente communication.

1.3 Les objectifs de la présente communication

La présente communication a donc pour objet d'analyser les dysfonctionnements apparus dans l'application de ces régimes, par rapport aux objectifs qu'ils doivent atteindre.

Devront aussi être analysées les causes et les conséquences de ces dysfonctionnements, tant pour la Communauté que pour les pays bénéficiaires, pour les opérateurs économiques et pour les ressources propres communautaires, ceci afin de proposer des solutions appropriées, et ce dans une double perspective :

- rendre plus efficace l'application de ces régimes à travers un rappel des responsabilités de leurs différents acteurs tant dans les Etats membres que dans les pays bénéficiaires sans qu'il soit question de faire peser la responsabilité des dysfonctionnements de façon trop exclusive sur l'un ou l'autre de ces acteurs;
- garantir le respect de la politique commerciale de la Communauté, en assurant ainsi son application harmonieuse et la poursuite de son objectif de soutien au développement de ses partenaires notamment les pays les moins avancés.

2. Raisons d'être, impact et forme des régimes tarifaires préférentiels

2.1 *Raisons d'être politiques, historiques et géographiques*

A travers ces régimes, la Communauté poursuit ses objectifs d'aide au développement. Ont ainsi été négociés la Convention de Lomé ou les régimes applicables aux Pays et Territoires d'outre mer (PTOM). De même, sous l'égide des Nations Unies, la Communauté octroie le plus important schéma de préférences généralisées (SPG) du monde, essentiellement au bénéfice de pays d'Asie et d'Amérique latine.

D'autre part, la Communauté prépare chaque vague d'adhésions, depuis le début des années 70, par la négociation d'accords commerciaux permettant d'instaurer progressivement le libre-échange comme préalable à l'arrivée proprement dite de nouveaux Etats membres. Cette stratégie a été menée avec les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), puis aujourd'hui avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). Ainsi, l'ensemble des adhésions successives de nouveaux Etats membres à la Communauté est ou sera précédée d'accords prévoyant des régimes tarifaires préférentiels.

Enfin, la Communauté entretient des relations économiques étroites avec ses voisins, comme la Norvège, l'Islande (dans le cadre de l'Espace Economique Européen - EEE), la Suisse (dans le cadre de l'AELE), les pays méditerranéens ou certains pays avec lesquels elle a conclu une union douanière (Andorre, San Marin, Turquie).

2.2 *Un impact politique et économique essentiel*

Dans le cadre de ces régimes les marchandises, notamment industrielles, sont importées dans la Communauté libres de tout droit de douane ou au bénéfice d'un taux de droit réduit.

Sur le plan général, ces régimes font partie de la politique commerciale de la Communauté et constituent un support important à ses politiques externes. Ils jouent un rôle primordial dans la création de liens privilégiés avec nos partenaires, comme par exemple les pays tiers membres de l'EEE. En effet, les préférences tarifaires qui en résultent constituent pour les opérateurs une incitation à s'approvisionner dans le pays partenaire. Par ailleurs, ces régimes constituent un instrument de la politique de développement, visant à faciliter l'écoulement des produits originaires des pays en développement sur le marché communautaire et par là même à promouvoir la transformation de matières premières, l'industrialisation et l'investissement. L'objectif final de ces régimes est en fait de favoriser progressivement et harmonieusement un développement économique et social durable dans ces pays.

A ce propos, il est rappelé que la Commission a présenté, dans sa Communication relative à l'amélioration de l'accès au marché en faveur des pays les moins avancés (COM 97/156 final du 16 avril 1997) son analyse et ses objectifs en matière d'ouverture du marché communautaire au bénéfice de ces pays, afin de favoriser leur insertion dans l'économie mondiale. De même la Commission a présenté un livre vert

sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle, visant à renforcer les liens politiques et économiques entre l'Union Européenne et ces Etats.

2.3 Les régimes tarifaires préférentiels : deux formes juridiques différentes

En conformité avec les dispositions édictées par les instances régissant le commerce international, les régimes tarifaires préférentiels peuvent avoir l'une ou l'autre des formes juridiques suivantes, ce qui n'est pas sans conséquence sur leur application; ils sont soit :

- *conventionnels* (accords), c'est-à-dire négociés et le plus souvent totalement ou partiellement réciproques (EEE, AELE, PECO, accords méditerranéens, Convention de Lomé, unions douanières);
- *autonomes*, c'est-à-dire non négociés et non réciproques (PTOM, SPG, certains pays issus de l'ex-Yougoslavie).

3. Fonctionnement des régimes tarifaires préférentiels

3.1. *Champ des échanges couverts par ces régimes*

Tous les échanges avec les pays tiers bénéficiaires ne sont pas nécessairement effectués dans le cadre de ces régimes.

En effet, le fait qu'un pays bénéficie de préférences tarifaires pour certains produits ne veut pas dire que toutes les exportations de ces produits sont effectuées dans le cadre du régime préférentiel de la Communauté. Tous les accords et arrangements préférentiels comportent des critères économiques et douaniers (la nomenclature, la valeur en douane, et surtout les règles d'origine) que les produits doivent respecter afin d'être éligibles au traitement préférentiel. Les produits qui ne sont pas couverts par le régime ou qui ne respectent pas ces critères doivent, lors de leur importation dans la Communauté, s'acquitter du droit plein du Tarif Douanier Commun (T.D.C.).

Il est à noter également que ces régimes n'ont qu'un caractère facultatif.

3.2 *Les règles d'origine préférentielle*

Parmi les critères évoqués au point 3.1 ci-dessus, ceux connus sous le terme de "règles d'origine" sont essentiels. Habituellement, ces règles font l'objet d'un protocole ou d'un acte spécifique, le plus souvent annexé aux accords ou arrangements en question.

3.2.1 *Les objectifs des règles d'origine préférentielle*

Le but des règles d'origine préférentielle est de réserver le bénéfice des préférences aux produits des pays partenaires ou des pays bénéficiaires, sans créer de détournements de trafic préjudiciables aux échanges avec la Communauté. Tout en respectant ces principes ces règles tendent, d'une part, à favoriser l'intégration économique basée sur des avantages réciproques dans

le cadre de nos relations conventionnelles et, d'autre part, elles visent à contribuer au développement des industries des pays bénéficiaires, en leur donnant les moyens de maîtriser à leur avantage l'exploitation de leurs propres ressources. Pour atteindre ces buts, ces règles d'origine, qui varient peu d'un régime à l'autre, introduisent des normes visant à limiter l'utilisation des matières premières de pays non-bénéficiaires et à maintenir de façon durable l'essentiel de l'activité de transformation dans le pays partenaire ou bénéficiaire.

Pour répondre aux besoins d'intégration économique, ces règles d'origine sont complétées par des dispositifs dits de "cumul" permettant à un pays bénéficiaire d'utiliser des produits originaires d'un autre pays bénéficiaire et/ou de la Communauté. La portée du "cumul" est adaptée au niveau d'intégration recherché.

3.2.2 Les mécanismes de base des règles d'origine préférentielle

A titre d'exemple, sur la base des protocoles relatifs aux règles d'origine entrés en vigueur au début de cette année entre la Communauté, les pays de l'AELE et les PECO¹, le bénéfice du traitement préférentiel est réservé aux marchandises venant de ces pays qui doivent :

- soit y avoir été entièrement obtenues, soit y avoir fait l'objet d'une ouvraison suffisante. (Les critères à respecter dans ce cas étant établis produit par produit figurent dans une annexe aux protocoles);
- avoir été assujetties aux droits de douane et ne pas avoir fait l'objet d'un remboursement de ces droits sur les composants des pays tiers mis en oeuvre dans l'obtention de produits ayant subi une ouvraison suffisante;
- avoir été acheminées directement dans la Communauté;
- être accompagnées d'un certificat spécifique attestant qu'elles ont été obtenues dans les conditions requises.

Bénéficient également du traitement préférentiel :

- les marchandises dans la production desquelles sont entrés les produits originaires de deux pays partenaires. Par exemple, la Communauté et la Slovaquie (cumul bilatéral);
- les marchandises dans la production desquelles sont entrés les produits originaires de trois pays partenaires ou plus. Par exemple, la Communauté, la Suisse et la Slovénie (cumul diagonal);
- les marchandises dans la production desquelles sont entrés les produits originaires de plusieurs pays membres d'un groupement régional. Par exemple, le Vietnam, l'Indonésie et Singapour, membres de l'ANASE (cumul régional);

¹ Cf. à titre d'exemple, JO n° L343 du 31.12.1996 relatif à l'accord européen CE/République Tchèque

- les marchandises obtenues par transformations successives à l'intérieur de l'EEE, par exemple (cumul total).

4. Les acteurs des régimes tarifaires préférentiels

4.1 Les acteurs économiques

Le traitement préférentiel étant une facilité offerte dans le cadre des échanges avec certains pays, son octroi n'est pas automatique et repose donc sur une démarche volontaire des opérateurs économiques : celle de l'exportateur, qui propose ou accepte de fournir à son client un certificat ouvrant droit à la préférence, et celle de l'importateur qui décide de le présenter aux autorités douanières au moment de l'importation.

4.1.1. Les opérateurs en dehors de la Communauté

Après s'être assurés que les produits remplissent les conditions requises pour l'application du traitement préférentiel, les exportateurs doivent déposer une demande formelle de délivrance du certificat d'origine auprès des autorités compétentes du pays d'exportation, et leur communiquer toutes les informations utiles. En raison de l'avantage financier induit la fourniture, ou non, d'un certificat d'origine entre en ligne de compte dans la négociation du contrat avec l'importateur communautaire (ou des contrats successifs en cas d'intervention d'un intermédiaire, agent ou revendeur).

Une fois délivré, le certificat d'origine est transmis à l'importateur par l'exportateur directement ou par un intermédiaire.

4.1.2. Les importateurs communautaires

Des négociations telles que décrites au point 4.1.1 ci-dessus il découle que, dans la pratique, l'importateur sait avant même que la demande en soit présentée aux autorités du pays d'exportation, si les marchandises lui seront vendues ou non avec un certificat d'origine.

L'importateur est responsable de l'exactitude de tous les éléments de la déclaration d'importation (espèce, origine, valeur, quantité, demande d'application du traitement préférentiel, etc.) et doit donc juridiquement répondre, devant les administrations des Etats membres, des conséquences résultant du caractère inexact de l'une ou l'autre de ces mentions.

4.1.3 Bonne foi des importateurs et risque commercial

Pour des raisons commerciales et techniques évidentes (organisation du service après-vente, questions sanitaires, etc.), l'importateur s'assure généralement des caractéristiques des produits avant la conclusion des contrats et au cours de leur exécution, ce qui le conduit inévitablement à disposer d'éléments pertinents quant au statut originaire de ces produits. Sa connaissance en ce domaine peut être passive (informations reçues de l'exportateur) ou active (lorsqu'il exige de son fournisseur qu'il utilise des composants ou matières premières spécifiques ou qu'il les lui procure lui-même).

A cet égard, la Commission rappelle que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, la confiance en la validité d'un certificat d'origine n'est normalement pas protégée, cet élément constituant un "risque commercial" normal ¹.

La bonne foi ne pourra être invoquée par un importateur que pour autant qu'il y aura une erreur active des autorités compétentes en matière de certificats d'origine, c'est à dire "si ce sont les autorités compétentes elles-mêmes qui ont créé la base sur laquelle va peser cette confiance" (cf. Cour de Justice des communautés, arrêt du 14 mai 1996, Affaires jointes C 153/94 et C 204/94 - "*feroé - Seafood*").

Dans ce contexte, il convient de remarquer que les véritables situations de "bonne foi", régulièrement invoquées par les importateurs pour tenter ensuite de se soustraire au recouvrement des droits, ne se rencontrent que rarement. Dans ces cas précis, la notion même de "risque commercial" s'oppose à ce que les importateurs soient affranchis de leurs obligations définies par le code des douanes communautaire.

Par ailleurs, il est tout à fait possible pour les importateurs, qui en font souvent usage, d'insérer des clauses de protection dans leurs contrats de façon à faire peser sur leurs fournisseurs les conséquences financières des éventuelles fausses déclarations d'origine, comme c'est le cas pour tant d'autres éléments de la transaction (qualité, quantité, termes de livraison, etc.)

4.2. Les autorités des pays bénéficiaires

Les bureaux de douanes des Etats membres ne sont pas toujours en mesure de déterminer eux-mêmes, au moment de l'importation, si les produits sont éligibles ou non aux préférences. Les accords et règlements communautaires relatifs aux régimes préférentiels prévoient que ce sont les pays bénéficiaires qui sont responsables de l'octroi des certificats d'origine dans le cadre d'un système qui se veut fondé sur la coopération et la confiance.

A cet effet, il revient aux autorités des pays tiers de désigner les autorités chargées de vérifier, au moment de l'exportation, si les produits réunissent les conditions prévues pour être éligibles au traitement préférentiel, avant de donner suite aux demandes de délivrance de certificats présentées par les exportateurs. Ces autorités ont aussi l'obligation de fournir aux Etats membres les informations (en respectant certains délais) qui leur permettront, en cas de doute au moment de l'importation ou après celle-ci, de s'assurer que les produits peuvent effectivement bénéficier de la préférence.

Les conditions dans lesquelles les pays bénéficiaires doivent prêter leur concours sont reprises dans tous les accords et arrangements relatifs aux régimes préférentiels sous le chapitre relatif aux "méthodes de coopération administrative".

4.3. Les autorités des Etats membres

¹ Affaire *Van Gend & Loos NV*; Affaires jointes 98 et 230/83; Arrêt de la CJCE du 13.11.1984.

Les autorités douanières des Etats membres sont chargées de vérifier et d'accepter les déclarations d'importation et de procéder à tout contrôle qui apparaîtrait nécessaire une fois les marchandises introduites sur le territoire douanier de la Communauté.

Les pouvoirs autonomes de vérification dont elles disposent de par leurs compétences légales s'appliquent donc aussi aux importations effectuées dans le cadre des régimes tarifaires préférentiels. Compte-tenu de la difficulté de vérifier sur place si les produits sont originaires, elles disposent du pouvoir complémentaire de solliciter à cette fin l'assistance des pays bénéficiaires, comme rappelé au point 4.2.

Les autorités des Etats membres demandent que les autorités des pays bénéficiaires, d'une part, vérifient l'authenticité et le contenu des certificats réputés avoir été délivrés par elles et, d'autre part, leur communiquent les informations qui leur permettront de s'assurer que les marchandises peuvent effectivement bénéficier de la préférence.

Les informations sollicitées, dans le cadre de contrôles par sondage ou lorsqu'un doute fondé existe, doivent donc être communiquées dans des délais stricts. En l'absence de réponse ou en cas de réponse insatisfaisante dans ces délais, l'éligibilité au traitement préférentiel n'est pas confirmée, ce qui entraîne le refus du traitement préférentiel par les Etats membres et, par voie de conséquence, la perception des droits exigibles.

En cas de contrôle, les autorités des Etats membres proposent à l'importateur la main-levée des marchandises sous réserve des mesures conservatoires nécessaires si elles décident de suspendre l'octroi de la préférence dans l'attente des résultats. Cela signifie dans la pratique et dans la logique du système que des garanties jugées nécessaires devraient être prises à hauteur des droits exigibles dès lors qu'existe un doute fondé.

Le pouvoir dont disposent les Etats membres de faire appel à la coopération administrative est donc un élément décisif du processus de vérification de la bonne application de ces régimes. L'expérience montre toutefois que les contrôles effectués dans ce cadre gagnent fortement en efficacité lorsqu'ils sont précédés, accompagnés ou suivis, selon les nécessités, de vérifications et d'enquêtes menées par les Etats membres eux-mêmes, seuls ou dans le cadre de la coordination communautaire.

Par ailleurs, le non-respect des règles d'origine préférentielle ayant pour corollaire l'existence d'une irrégularité ou d'une fraude, les Etats membres doivent communiquer à la Commission leurs soupçons ou leurs constatations en la matière, dès lors que cette communication présente un intérêt communautaire, selon les dispositions prévues par le Règlement (CEE) n° 1468/81 modifié, relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles ¹.

Enfin, comme l'a confirmé récemment la Cour de Justice des communautés (Arrêt Faroe Seafood précité), les Etats membres peuvent procéder au recouvrement des

¹ JO CEE n° L 144 du 2.6.1981, modifié par le JO CEE n° L 90 du 2.4.1987.

droits lorsque les contrôles réalisés dans le cadre de missions communautaires d'enquête n'ont pas confirmé l'éligibilité au traitement préférentiel des produits sous vérification.

La coopération administrative est donc un élément vital pour le bon fonctionnement de ces régimes, mais son efficacité dépend de la pleine utilisation de ses dispositions par les autorités des pays bénéficiaires et des Etats membres.

5. Les dysfonctionnements dans l'application des régimes tarifaires préférentiels

Malgré l'existence d'un dispositif de coopération administrative entre les pays partenaires, largement amélioré et étendu au cours des renégociations des accords et de la mise en place du nouveau schéma SPG, force est de constater que les dysfonctionnements sont nombreux, tendent à s'aggraver et ont pour conséquence première que des produits non-éligibles bénéficient abusivement du traitement préférentiel.

L'obtention abusive du traitement préférentiel peut résulter d'un classement tarifaire inexact des marchandises, d'une indication erronée de la valeur en douane et, plus fréquemment, d'un non-respect des règles d'origine par les opérateurs concernés.

Les dysfonctionnements sont identifiés, pour l'essentiel, au cours des enquêtes et/ou missions de contrôle, qu'elles soient coordonnées au plan communautaire ou effectuées au sein des Etats membres (exemple : produits textiles du Bangladesh); de par leur nature globale, elles permettent de cerner l'ensemble des problèmes rencontrés.

Ces enquêtes, centrées sur les importations des produits les plus sensibles à la fraude, démontrent qu'aucun de ces régimes n'est à l'abri de ces dysfonctionnements, et que la qualité des infrastructures administratives n'a pas nécessairement de rapports directs avec celui des fraudes.

5.1. *Formes d'irrégularités ou de fraudes en matière d'origine préférentielle*

De l'analyse des cas constatés à ce jour, il est possible d'identifier plusieurs formes d'irrégularités ou de fraudes, décrites ci-après. Il va de soi que ce sont celles qui sont les plus difficilement détectables qui sont les plus nombreuses :

- certificats formellement irréguliers (incomplets, non munis de signature et/ou non visés par les autorités officielles), certificats authentiques mais qui se rapportent à un produit non couvert par l'accord ou le régime, certificats faux ou falsifiés.

Ces cas ne soulèvent, en général, de difficultés particulières pour leur détection;

- certificats authentiques, mais délivrés pour des produits non obtenus dans le pays bénéficiaire. Leur détection, qui est possible par la voie de la coopération administrative, peut s'avérer délicate en cas de complaisance avec les fraudeurs des autorités chargées de la délivrance ou du contrôle des certificats;

- certificats authentiques, mais délivrés pour des produits obtenus dans le pays bénéficiaire sans respecter les règles d'origine : ce sont de loin les plus nombreux (exemple : jus d'orange d'Israël).

La mise en oeuvre de la coopération administrative joue un rôle important dans leur détection, mais elle ne saurait se substituer aux actions d'enquêtes que doivent entreprendre, en tout état de cause, les Etats membres auprès des opérateurs.

5.2. *Les produits concernés*

Aucune catégorie n'échappe à ces dysfonctionnements, mais les enquêtes se concentrent surtout sur les produits les plus sensibles, reflétant largement la spécialisation de l'industrie exportatrice des pays bénéficiant de l'un ou l'autre des régimes et pour lesquelles, du point de vue des opérateurs, l'intérêt à la fraude est le plus fort (exemple : téléviseurs turcs).

Les tableaux joints en annexe II reprennent des cas de fraude et les taux effectifs de recouvrement, permettent d'identifier l'ampleur du problème et les produits les plus sensibles tout en mesurant l'impact négatif, pour le bon fonctionnement des régimes pris dans leur totalité, de l'exploitation insuffisante des résultats obtenus.

5.3. *Responsabilités des opérateurs et des autorités dans ces dysfonctionnements.*

5.3.1. *Les opérateurs en dehors de la Communauté*

La conception même des règles d'origine fait que ces opérateurs disposent de tous les moyens de savoir si les produits qu'ils fabriquent y sont conformes ou non. D'ailleurs, les opérateurs fabriquent généralement une gamme limitée de produits pour le même marché, produits souvent soumis aux mêmes règles. A travers les enquêtes, il apparaît qu'il n'est pas fréquent de rencontrer un opérateur pouvant se prévaloir d'une ignorance réelle des règles d'origine. Toutefois, certains problèmes sont apparus en cas d'interprétation de ces règles, comme la confusion entre différents régimes préférentiels.

En procurant aux importateurs communautaires un certificat d'origine pour des produits non-éligibles, ces opérateurs leur donnent les moyens de se soustraire au paiement des droits de douane normalement dus. Par le biais de la négociation précédant la vente, ils savent que la présentation d'un certificat d'origine apporte un avantage certain à l'importateur.

Dans la majorité des cas ayant fait l'objet de constatations, les opérateurs peu scrupuleux obtiennent des certificats d'origine par simple dissimulation du statut réel des produits. En cours de contrôle, certains opérateurs exercent des pressions sur les autorités afin d'en retarder ou d'en orienter l'issue.

5.3.2. *Les opérateurs communautaires*

Responsables de l'exactitude de leurs déclarations auprès des douanes, les importateurs sont supposés connaître les règles d'origine, tout comme ils doivent connaître la nomenclature tarifaire et les autres réglementations douanières.

Le fait de présenter un certificat d'origine avec la déclaration d'importation, ce qui reste une démarche volontaire de la part de l'importateur, entraîne sa responsabilité de débiteur du droit éventuellement non payé lors de l'importation, comme la Commission l'a rappelé précédemment.

Sachant cela, il revient à l'importateur de prendre les précautions nécessaires pour faire face à cette responsabilité, et notamment lors de la négociation des contrats. Cet importateur peut aussi, par exemple et avant même de conclure un contrat commercial, solliciter des autorités douanières communautaires une appréciation de l'origine de son produit à travers la nouvelle procédure des renseignements contraignants en matière d'origine. Outre que cet instrument lui permettra de sécuriser son opération commerciale, son utilisation pourra constituer un élément de preuve déterminant de sa bonne foi en cas de litige au moment du dédouanement ¹.

Les enquêtes montrent qu'il peut s'établir une solidarité de fait entre certains opérateurs des pays bénéficiaires qui ont fait l'objet d'une enquête et certains opérateurs de la Communauté en raison de leur intérêt commun à protéger et à poursuivre leurs relations commerciales dans l'environnement favorable apporté par le traitement préférentiel. Cette solidarité s'exerce souvent conjointement notamment lorsqu'il s'agit de faire pression sur les autorités des pays bénéficiaires en vue d'échapper aux conséquences prévisibles d'un contrôle ou d'en annuler les effets.

5.3.3. Les autorités des pays bénéficiaires

Les enquêtes montrent que les fraudes les plus importantes constatées ces dernières années portent sur des produits importés de pays ayant des niveaux de développement très différents (exemple : tissus des Maldives et crevettes des Iles Féroé). Elles résultent du non-respect des dispositions de coopération administrative et dans certains cas de faiblesses administratives structurelles.

5.3.4. Les autorités des Etats membres

Face au constat que les dispositions de coopération administrative sont très inégalement respectées par les pays bénéficiaires, et donc que les résultats en sont très incertains, les Etats-membres continuent néanmoins trop souvent de s'y fier, sans pour autant en tirer de conclusions opérationnelles en matière d'enquête et de recouvrement.

Les mesures conservatoires qui devraient intervenir lorsque les contrôles sont engagés, notamment en cas de doute fondé, sont très inégalement mises en oeuvre par les Etats membres, ce qui crée une situation favorable aux détournements de trafic, complique ensuite le recouvrement des droits en cas de constatation positive et entraîne des distorsions de traitement entre opérateurs.

¹ Règlements (CE) n°82/97 du 19.12.1996, JO (CE) n° L 17 du 21.1.1997, p.1, et n° 12/97 du 18.12.1996, JO (CE) n° L9 du 13.1.1997, p.1..

Malgré les efforts de coordination de la Commission, les résultats des missions communautaires d'enquête sont très inégalement exploités, ce qui facilite la poursuite des importations litigieuses sans grand risque pour les opérateurs.

Un autre problème se pose lorsque les Etats-membres invoquent, pour ne pas recouvrer les droits suite au constat d'une irrégularité, la non-invalidité des certificats par le pays tiers. Or, ceci n'est pas un motif prévu par la réglementation, et constitue un prétexte inacceptable. La jurisprudence communautaire a constamment confirmé que le critère décisif en matière de recouvrement est l'inéligibilité.

En agissant de la sorte, les Etats-membres reportent artificiellement, et sans base juridique, leur responsabilité sur les autorités des pays bénéficiaires.

5.4 Les griefs des importateurs

Les importateurs communautaires se plaignent également souvent des dysfonctionnements de ces régimes et en particulier du fait que des actions de recouvrement interviennent deux à trois ans après les importations.

On peut toutefois affirmer que dans les nombreux cas ayant fait l'objet de constatation, il est apparu que les importateurs sont informés des contrôles relatifs à leurs opérations, soit dès la phase initiale par l'Etat membre, soit en cours d'exécution par les exportateurs. Dans ce contexte, ils connaissent les résultats des contrôles avant même que ceux-ci soient mis à disposition des autorités requérantes, mais ils n'en prennent pas toujours pour autant des dispositions pour régulariser leur situation, aidés en cela par les délais des procédures de recouvrement, quand elles existent. Ce faisant, ils contribuent à ce que les effets négatifs des dysfonctionnements perdurent au détriment des importateurs respectueux des règles et des producteurs communautaires.

5.5 Les dysfonctionnements dans le contexte particulier des pays en développement.

La constatation de ces dysfonctionnements et des responsabilités respectives en la matière des opérateurs et des autorités concernés ne dispense pas la Communauté de s'interroger sur les causes plus profondes d'une telle situation du point de vue notamment de la politique de développement. Force est de relever à cet égard que les pays partenaires bénéficiaires ne sont pas tous égaux devant la réglementation communautaire. Beaucoup d'entre eux, notamment parmi les économies émergentes d'Asie, ont certes pu tirer un parti appréciable des avantages que la Communauté leur offrait et ont pu, en conformité avec les objectifs des règles d'origine, renforcer leur processus d'industrialisation par une intégration verticale des filières de production appuyées par un flux d'investissement interne et externe et relayée, s'il le fallait, par la coopération régionale. Toutefois, il reste d'autres pays, notamment les moins avancés (PMA) et ceux ayant un niveau de développement proche (Afrique sub-saharienne, états insulaires), qui n'ont pu tirer pleinement parti des avantages commerciaux substantiels qui leur était offerts, à cause de structures économiques, institutionnelles, administratives ou financières qui, souvent, ne leur permettent pas d'enclencher un processus d'industrialisation. En raison de ces faiblesses, un certain nombre de ces pays cherchent à développer une base industrielle en se concentrant sur les activités de dernière transformation à forte intensité de main d'oeuvre,

activités qui ne leur permettent pas de respecter toujours les règles d'origine. La Commission a récemment abordé cette problématique dans sa Communication sur l'amélioration de l'accès au marché communautaire pour les PMA.

Une initiative est nécessaire pour faire face à cette situation. D'une part, il n'est certes pas concevable de renoncer à exiger des contrôles sérieux et le respect des règles, ce qui ne pourrait aboutir qu'à la remise en cause de ces régimes préférentiels au détriment de leur finalité de développement. Mais, d'autre part, il n'est pas non plus concevable de laisser ces pays, parmi les plus pauvres de la planète, ne pas bénéficier d'avantages vitaux pour leur survie. La Commission a déjà avancé des propositions concrètes dans le cadre de la Communication citée ci-dessus pour améliorer les règles d'origine dans le sens d'une simplification et d'une clarification des conditions de leur application. Ces mêmes préoccupations sont également prises en compte dans la définition des actions nécessaires, décrites au point 9, afin de remédier aux dysfonctionnements de ces régimes.

6. Les conséquences des difficultés d'application des régimes tarifaires préférentiels

6.1 Conséquences sur les politiques communautaires

Les relations politiques et économiques avec les pays concernés sont affectées par cette situation. En particulier, ces dysfonctionnements ont des conséquences négatives sur la politique commerciale de la Communauté, en contrariant son efficacité et en risquant de porter préjudice au développement et à l'intégration économique des pays bénéficiaires alors même que les régimes tarifaires préférentiels ont été conçus et mis en place pour les favoriser.

6.1.1 Les conséquences pour les producteurs

Les milieux industriels communautaires, à l'inverse, affectés par la distorsion de concurrence ainsi créée, dénoncent le laxisme des mesures adoptées et de leur application. Ils mettent l'accent sur les graves conséquences en termes d'emplois ou de disparitions d'entreprises dans la Communauté.

Ainsi, la production communautaire est concurrencée par des marchandises pour lesquelles une telle concurrence n'avait jamais été prévue, les produits en cause bénéficiant non seulement de l'importation dans la Communauté à droit réduit, mais aussi de la non-application des conditions fixées pour bénéficier de la concession en cause (ce qui permet, par exemple, l'utilisation de composants encore moins chers que ceux produits, le cas échéant, par le pays bénéficiaire des préférences). De cette manière, les prix de tels produits sur le marché communautaire peuvent être artificiellement baissés, et contribuer à acculer à la faillite des entreprises communautaires de produits identiques ou similaires.

Or, si l'industrie communautaire manifeste parfois des difficultés à accepter certaines concessions accordées aux pays tiers par la Communauté, elle est pour le moins fondée à exiger que ces concessions soient effectivement limitées aux produits et aux pays pour lesquels elles ont été prévues et qui répondent aux conditions et exigences de base prévues par ces régimes; ceci est encore plus vrai lorsque les fraudes sur l'origine préférentielle ont pour

premier objectif de contourner des mesures commerciales comme les quotas et les droits antidumping.

De nombreux producteurs se plaignent de cette situation tant auprès des Etats membres que de la Commission et fondent beaucoup d'espoirs sur leur capacité à réagir afin de mettre un terme à cette situation dommageable ou, du moins, à en limiter les effets négatifs.

6.1.2 Les conséquences pour les importateurs

Les importateurs appliquant correctement les régimes subissent directement la concurrence déloyale que représentent les importations de produits inéligibles abusivement admis au traitement préférentiel. La survie économique de ces importateurs peut même être menacée si cette concurrence déloyale perdure. Or, il ne faut pas oublier le rôle clé qu'ils jouent dans la mise en oeuvre des régimes préférentiels qui demeurent vitaux pour un certain nombre de pays en développement.

6.2 Conséquences économiques pour les pays tiers

Compte tenu de la finalité des règles d'origine par rapport au traitement préférentiel des produits, force est de constater que les opérations effectuées en violation desdites règles n'apportent pas aux pays exportateurs le véritable bénéfice économique recherché par le régime, du fait que la valeur ajoutée sur place est inexistante ou très faible. Les opérations non conformes aux règles d'origine prévues dans les régimes préférentiels n'apportent pas ou peu de véritable bénéfice économique aux pays exportateurs. Ceci est particulièrement évident lorsque les produits ne sont pas fabriqués dans le pays mais y sont simplement transbordés; même en cas d'activité industrielle de dernière transformation ou de sous-traitance, le bénéfice en terme de développement est très réduit car volatile et rarement porteurs d'investissements durables, de transfert de technologie, de formation de personnel local.

Cependant, dans le cas de certains PMA, il est vrai qu'une activité industrielle à faible valeur ajoutée locale représente très souvent une réalité incontournable. Les produits issus de cette activité ne pouvant être éligibles à la préférence, sauf dans des cas bien limités et individualisés sur base d'une décision de dérogation ad hoc (Communication sur l'accès au marché communautaire visée ci-avant, paragraphe 1.2, "règles d'origine"), il est important que la Communauté fasse pleinement jouer l'effet incitatif des préférences dans l'établissement, dans ces pays, de filières industrielles plus complètes.

6.3 Conséquences pour les Etats membres et la Commission

En raison du laxisme qui prévaut dans la mise en oeuvre de la coopération administrative et, partant, de son manque de crédibilité, les services douaniers éprouvent des graves difficultés à faire respecter ces régimes par les opérateurs.

Toutefois, à l'analyse, une pleine application des dispositions de la coopération administrative, et des conclusions des missions communautaires d'enquête ou de contrôle, laquelle relève de la seule compétence des Etats membres, ne pourrait que

contribuer à redresser la situation actuelle et à dissuader nombre d'opérateurs peu scrupuleux.

La Commission, chargée de coordonner la gestion des régimes et les activités d'enquête et de contrôle, se trouve trop souvent contrainte de sortir de son rôle et d'intervenir, pour le compte des Etats membres, auprès des pays bénéficiaires.

Souvent, la Commission ne dispose pas des moyens pour éviter les effets négatifs de ces dysfonctionnements sur la politique commerciale, les politiques communautaires et les ressources propres, effets négatifs qui trouvent leur source dans le non-respect des régimes par les intervenants directs, les pouvoirs d'action et de contrôle de la commission en la matière étant des plus limités.

Sur le plan des ressources propres, il convient de signaler que les recettes non-perçues suite à ces dysfonctionnements doivent alors l'être d'une autre manière; en quelque sorte, ces perceptions éludées sont compensées et supportées par d'autres contribuables européens plutôt que par les importateurs qui auraient dû normalement les acquitter.

7. L'avenir des régimes tarifaires préférentiels

7.1 *La préparation de l'élargissement et son impact sur les régimes tarifaires préférentiels*

La pression sur ces régimes s'est accrue ces dernières années du fait de l'extension nécessaire ou du renforcement des mesures préférentielles octroyées aux pays ayant présenté une demande d'adhésion.

La préparation de l'élargissement sera une occasion exceptionnelle d'encourager dans ces pays, tant au niveau des opérateurs que des autorités, une application correcte des procédures de gestion et de contrôle de ces préférences, dans un cadre de coopération avec l'Union. En mettant en oeuvre le plus tôt possible ces procédures, l'avenir n'en sera que mieux préparé pour ces pays.

Ce faisant, via une bonne gestion de ces régimes, et en se dotant de moyens réels d'appréciation pour agir ou réagir selon les circonstances et dans la transparence, l'Union n'en pourra que mieux déterminer les conditions appropriées d'une transition progressive assurant à ces pays une pleine participation à ladite Union.

7.2 *La diminution des avantages tarifaires pour certains produits*

Cette diminution résulte de l'abaissement général des droits du T.D.C, suite aux conclusions de l'Uruguay Round dont l'application doit s'achever en 2004. A la suite de cette diminution généralisée des avantages tarifaires pour les produits frappés d'un droit de douane inférieur à deux ou trois pour cent, il sera éventuellement peu intéressant de faire appel aux procédures des régimes préférentiels. Ces régimes resteront par contre attractifs surtout pour des produits sensibles à droits plus élevés comme certains produits agricoles et de la pêche, certains produits textiles, ou les chaussures, entre autres.

Ceci laisse entrevoir la nécessité d'adapter les règles d'origine à une situation qui existera à moyen/long terme. Mais dans l'immédiat, les réductions tarifaires accordées par la Communauté ont toujours un attrait considérable. Il convient en conséquence de définir les moyens qui permettront à ces instruments de continuer à jouer pleinement leur rôle.

7.3 *L'adéquation des règles d'origine au nouveau contexte des échanges mondiaux*

On pourrait se poser la question de savoir si un lien existe entre un certain nombre de dysfonctionnements et la structure même des règles d'origine préférentielles. Dans sa Communication du 16 avril 97 précitée, la Commission a esquissé à cet égard une première analyse et a donné des orientations pour améliorer la situation, notamment à travers l'utilisation plus cohérente et ciblée des dérogations et la simplification de ces mêmes règles.

8. Le choix de la Commission

Face à ces problèmes de dysfonctionnement, l'option visant à élargir la notion de bonne foi et revenant donc à couvrir les opérateurs peu scrupuleux et à pénaliser indirectement les opérateurs respectueux des règles du jeu, n'est évidemment pas acceptable. Par contre, la Commission estime que seule l'option consistant à améliorer le fonctionnement de ces régimes est possible, dans l'intérêt de toutes les parties en cause. Quant au passé, il ne peut être traité que sur la base de la réglementation existante au moment des faits constatés.

Ce choix s'inscrit en droite ligne de la déclaration que la Commission a fait inscrire au Procès-verbal de la session du Conseil du 28 mai 1996, dont un extrait est repris ci-après :

La Commission "... a pris bonne note de la demande du Conseil de procéder à cette étude.

Elle constate néanmoins que les orientations qui ressortent de la demande du Conseil conduiraient à une modification substantielle de la réglementation actuelle.

La Commission rappelle, en l'état actuel du droit, le rôle des importateurs qui, comme la Commission l'a rappelé dans son programme de travail (COM (96) 17) sur la lutte contre les irrégularités et les fraudes et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice européenne, restent en principe légalement et financièrement responsables.

Toutefois, elle examinera cette demande de façon constructive, et en considérant également la jurisprudence récente de la Cour, tout en gardant à l'esprit les critères d'un bon fonctionnement des politiques communautaires et en privilégiant le renforcement de la cohérence des règles et des dispositions actuelles, ainsi que la nécessité de protéger les intérêts financiers de l'Union."

9. Les actions nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements des régimes tarifaires préférentiels

Les actions déjà entreprises par la Commission et les Etats membres devraient contribuer à remédier à cette situation mais ne seront pas suffisantes, et d'autres actions devront être envisagées.

Pour une large part, elles devront s'inspirer des divers programmes de travail ou d'action notamment, par exemple, dans le domaine douanier ("Douane 2000") visant, entre autre, à uniformiser et clarifier les conditions d'application de la politique commerciale commune et à protéger les intérêts financiers de la Communauté.

9.1 Les actions en cours de réalisation

9.1.1 La modernisation des règles d'origine préférentielle

La Communauté, sous l'impulsion de la Commission, a lancé depuis quelques années une action de rénovation, d'unification et de simplification des règles d'origine préférentielle suite à l'explosion, depuis le début des années 90, du nombre de régimes préférentiels conventionnels et à la nécessité de promouvoir lisibilité et transparence dans cette réglementation.

Les règles d'origine préférentielle que la Communauté applique actuellement vis-à-vis de l'Europe (EEE, AELE, PECO, soit plus de trente pays) sont identiques depuis le 1er juillet 1997. Le même texte a été proposé aux douze pays de la Méditerranée et certains d'entre eux sont sur le point de l'accepter.

Cette action d'uniformisation et d'amélioration des règles d'origine préférentielle se base, entre autres, sur la simplification documentaire (suppression des certificats EUR.2, APR.1, généralisation des déclarations sur facture), la généralisation d'un modèle de texte très largement harmonisé (par exemple pour les définitions de base comme la définition des produits "entièrement obtenus", etc.), ou encore la promotion d'un nouveau type de relations avec les opérateurs économiques (généralisation de la notion d'"exportateurs agréés").

Par ailleurs, et dans la mesure du possible, certaines de ces nouvelles règles ont été transposées tant dans les conventions ACP/PTOM que dans le SPG.

9.1.2 L'attribution de la gestion des régimes tarifaires préférentiels aux administrations douanières des pays bénéficiaires

En la matière, la principale fonction des administrations des Etats membres réside dans la vérification des certificats d'origine et de leur contenu, tant à l'importation qu'à l'exportation. Il ne s'agit pas de vérifier chaque certificat, mais de procéder aux vérifications selon les techniques d'analyse des risques. C'est à ces administrations qu'il revient aussi de délivrer les renseignements contraignants en matière d'origine, introduits dans la réglementation douanière communautaire depuis le début de 1997.

Comme on peut le constater aisément, la tâche de ces administrations devient plus astreignante que par le passé, mais c'est à ce prix que le système des règles d'origine préférentielle peut fonctionner. Partant du principe que, dans la Communauté, la gestion des règles d'origine repose sur les douanes, il semble indispensable que dans les pays partenaires où ce n'est pas encore le

cas ce soient aussi les autorités douanières qui soient chargées de l'accomplissement de ces tâches, sous réserve que ces administrations douanières disposent des compétences et d'un pouvoir réel, et surtout qu'elles les exercent effectivement, notamment en ce qui concerne le contrôle des opérateurs économiques. Ceci permettrait d'exploiter pleinement les connaissances communes à toutes les administrations douanières en matière de droit douanier, en grande partie harmonisé sur le plan international (nomenclature, valeur...). Une action allant dans ce sens est prête à être lancée.

9.1.3 La sensibilisation des pays bénéficiaires

Les premiers régimes préférentiels remontent aux années 70. Depuis lors, la Communauté a déployé beaucoup d'efforts pour expliquer le contenu des règles d'origine préférentielle, leur application pratique et la nécessité d'une coopération administrative approfondie.

Ces actions s'adressent notamment aux autorités centrales des pays tiers concernés et débouchent ensuite sur des actions de formation qui touchent les personnes chargées de la gestion et de l'application pratique de l'aspect origine. C'est ainsi qu'au cours des trois dernières années, une vingtaine de séminaires ont été organisés par la Communauté dans différentes parties du monde.

Par ailleurs, la Communauté a fait aussi appel à des organisations spécialisées pour permettre auxdits pays de mieux appréhender et distinguer les règles d'origine communautaires de celles que ces pays doivent également appliquer vis-à-vis d'autres pays donneurs de préférences.

En outre, bien que ce ne soit pas leur raison d'être, les missions d'enquête et de contrôle communautaire peuvent aussi avoir des effets pédagogiques indirects, au même titre que les séminaires d'information organisés dans ces pays, en permettant aux autorités locales d'améliorer leur connaissances en matière de contrôle.

Enfin, depuis 1994, la Commission a organisé régulièrement des réunions (une dizaine) dans le cadre du Comité du Code des douanes (section de l'origine) élargi aux pays AELE/PECO/BALTES, ainsi qu'avec tous les pays de la Méditerranée.

9.1.4 Les contrôles de l'application pratique, dans la Communauté, des régimes préférentiels

Pendant ces dernières années, plusieurs actions de contrôle et de monitoring ont eu lieu en matière d'origine dans les Etats membres, dans le domaine de ces régimes notamment, afin d'examiner tous les aspects de l'application des règles d'origine préférentielle, tant à l'importation qu'à l'exportation. Ces contrôles, effectués pendant les années 1992/1995, ont donné lieu à la constatation d'anomalies diverses; les plus notables étant les suivantes :

- les règles d'origine ne sont pas toujours interprétées de façon uniforme par les Etats membres;

- les services des douanes de certains Etats membres sont très décentralisés; aussi, l'examen global des fraudes n'est pas toujours réalisé au niveau central;
- les procédures simplifiées, si elles permettent une plus grande souplesse au bénéfice des entreprises, limitent les possibilités de contrôle par les autorités douanières;
- il est souvent difficile d'obtenir dans les délais prévus des réponses satisfaisantes aux contrôles a posteriori des preuves de l'origine, ce qui crée d'énormes difficultés en matière de recouvrement des droits de douane.

Ces actions de contrôle sont complémentaires aux autres actions similaires menées par la Commission dans le cadre du suivi des rapports annuels de la Cour des comptes.

9.2 Les instruments : état des lieux et lacunes

9.2.1 Les instruments existants

- Les accords comportent tous un protocole d'assistance mutuelle en matière douanière, qui s'applique dans le contexte de la prévention et de la lutte contre la fraude, ainsi qu'à l'origine préférentielle établie dans le cadre de ces accords;
- une coordination et une coopération intracommunautaire dans le domaine douanier (assistance mutuelle, communication des informations etc.) est prévue par un dispositif horizontal (règlements 1468/81 et 515/97);
- tant dans les instruments autonomes (SPG, ex-Yougoslavie, etc.) que dans les instruments conventionnels (PECO, AELE, etc.), il est procédé au contrôle a posteriori en cas de doute fondé. Si dans un délai de 10 mois il n'y a pas de réponse, ou si celle-ci est insuffisante, le traitement préférentiel est refusé;
- dans le SPG, lorsque les dispositions semblent transgressées, l'Union a la faculté de procéder à des enquêtes en collaboration avec les Autorités des pays bénéficiaires;
- pour le SPG, les règlements 3281/94 et 1256/96 (article 9) prévoient la possibilité de suspendre le traitement préférentiel en cas de fraude et absence de coopération administrative;
- dans le cadre conventionnel, en cas de difficultés dans l'application du contrôle a posteriori entre les Autorités douanières des deux parties, la question est portée devant le Comité d'association, sans préjudice des dispositions des droits nationaux applicables aux litiges.

9.2.2 les lacunes et instruments manquants

- Au plan interne de l'Union, il n'existe pas d'instrument communautaire juridiquement contraignant permettant d'éviter une application divergente, entre

Etats-membres, des mesures conservatoires requises en cas de doutes fondés, avec risque de détournement de trafic;

- vis à vis des pays bénéficiaires, dans le cadre du SPG tout d'abord, il existe certes l'article 9, mais il n'a pas été fait appel à lui en cas d'absence de coopération administrative, car ce dispositif d'application lourde et à l'initiative des Etats-membres. Il ne prévoit pas, par ailleurs, la mise en oeuvre rapide par la Commission de mesures intermédiaires et provisoires pouvant s'adapter à l'ampleur et aux divers types de situations rencontrées;
- dans le cadre des autres types de régimes, il n'existe pas, là aussi, de dispositif juridique permettant d'adopter des mesures provisoires à l'initiative de la Commission ou des Etats-membres, et il n'existe pas non plus de dispositions similaires à l'article 9 du SPG.

Ainsi :

- dans le cadre conventionnel, si le Comité d'association ne parvient pas à trouver une solution, aucun instrument n'est prévu pour résoudre le différend;
- de même dans ce cadre conventionnel, la possibilité n'existe pas toujours de contrôler si un pays partenaire a effectivement mis en application une disposition (cas des téléviseurs turcs), ou bien si les autorités douanières tierces ont bien la capacité juridique de contrôler, alors qu'elles prétendent parfois le contraire, le caractère originaire des marchandises couvertes par les certificats qu'elles émettent (cas du jus d'orange d'Israël).

9.3 Les actions à entreprendre

Restaurer la confiance dans les régimes tarifaires préférentiels implique tous les acteurs qui participent à l'utilisation et à la gestion de ces régimes, qu'ils soient dans l'Union ou les pays tiers, qu'il s'agisse d'administrations ou d'opérateurs.

Cette démarche doit être fondée préalablement sur un rappel des responsabilités, des droits et des obligations de chacun, et sur le respect effectif des dispositions existantes permettant de rétablir la situation ou de sanctionner tout manquement si ces obligations ne sont pas respectées. Mais l'Union doit aussi se doter des instruments complémentaires qui sont nécessaires pour compenser les faiblesses du système actuel.

Le Conseil et la Commission devront, dans le cadre d'une étroite collaboration, définir les priorités d'actions et établir d'un commun accord l'échéancier de leur réalisation.

Ces actions devront essentiellement être les suivantes :

9.3.1 promouvoir une application plus rigoureuse des dispositions existantes

- *en appliquant de façon stricte la réglementation* et en ne dépassant pas les délais de rigueur en cas de non fonctionnement de la coopération administrative, ou en exigeant l'invalidation des certificats et en sanctionnant plus fermement au titre des infractions les Etats qui n'assument pas leurs obligations en général;

- en ce qui concerne les accords et arrangements conventionnels, exploiter de manière résolue *tous les moyens de dialogue et tous les mécanismes existants* afin de convaincre les pays bénéficiaires de prendre toutes mesures appropriées en cas de constatation de dysfonctionnements dans l'application de ces régimes;
- en encourageant les Etats membres à faire fonctionner pleinement le *système de communication à la Commission de toutes les irrégularités* constatées ou soupçonnées par les Etats membres;
- en s'assurant de l'effectivité *des mesures et des contrôles mis en place par les pays contractants* tels qu'ils s'y engagent lors de la signature d'un accord;
- en exigeant de nos partenaires la communication de leur législation interne, et le cas échéant en les aidant à la mettre en place, afin de s'assurer qu'ils pourront avoir *les moyens légaux interne de satisfaire aux obligations résultant des accords ou arrangements*;

9.3.2. Pallier aux lacunes actuelles par les dispositions appropriées

- en améliorant les textes communautaires par un acte horizontal dans le but *d'uniformiser l'action des Etats membres* en matière de recouvrement ou de prise de mesures conservatoires des droits suite aux constatations effectuées, entre autres, par voies de conclusions d'une mission d'enquête ou de contrôle communautaire;
- en utilisant plus systématiquement un *système d'alerte précoce des importateurs* lorsque un doute fondé concernant une origine a été établi, et ce afin d'éviter que ne soit invoquée indûment la bonne foi;
- en prévoyant la possibilité *d'actions de monitoring dans les pays bénéficiaires* en introduisant dans les textes la possibilité pour la Communauté d'effectuer des contrôles dans ces pays quant à la mise en oeuvre des règles d'origine prévues dans les accords;
- en se dotant de dispositifs juridiques horizontaux permettant de réagir, dans l'ensemble de la Communauté, de façon uniforme et rapide vis-à-vis des pays tiers ne respectant pas leurs obligations, notamment par l'introduction de la possibilité pour la Commission d'adopter des *mesures provisoires* (par exemple : garantie des droits, suspension temporaire des préférences, contrôle quantitatif temporaire etc.) à son initiative ou suite à une demande d'un ou plusieurs Etats membres, mesures ultérieurement décidées définitivement par le Conseil; ces dispositions devant tenir compte, selon les différents régimes préférentiels concernés, des obligations résultants des engagements internationaux de la Communauté;
- en responsabilisant les autorités des pays bénéficiaires du SPG en appliquant effectivement les dispositions de l'article 9 des règlements SPG (pouvant conduire à la *suspension totale ou partielle du régime*) en cas de fraudes et de manquements aux règles de la coopération administrative;

- en introduisant, dans les textes des régimes préférentiels, la possibilité de prévoir temporairement, par exemple, des mesures limitatives ou de suspension de certaines préférences. Ce dispositif pourrait aller, si nécessaire, jusqu'à la *suspension de l'application de ces régimes proportionnellement à l'ampleur et à la gravité du cas considéré*, et en tenant compte des engagements internationaux de la Communauté;

9.3.3 compléter le dispositif par des actions d'accompagnement :

- en organisant, pour ce qui concerne la coopération administrative, des *actions de vulgarisation* à destination des représentants des pays bénéficiaires;
- en adoptant un *programme de formation et d'information* dans les différents pays tiers, ainsi que dans les Etats membres de la Communauté, à l'intention des administrations nationales et des opérateurs;
- en organisant régulièrement, dans le cadre du Comité du Code des douanes élargi à des groupes de pays bénéficiaires et dans le cadre des Comités conjoints de coopération douanière, des *réunions de travail* en vue d'examiner les conditions d'application de ces régimes, leur évolution future et les améliorations à y apporter;
- en *responsabilisant les opérateurs communautaire et en personnalisant* leurs relations avec les autorités douanières;
- en leur étendant la diffusion des *notes explicatives* relatives aux accords ou régimes préférentiels;
- en élaborant, à leur intention, des "*vade-mecum*" spécifiques aux différents régimes (ACP/PECO/SPG/Méditerranée);
- en mettant à la disposition des pays tiers et du grand public sur les *supports informatiques modernes (disquettes, CD-Rom, Internet)* les *informations utiles* (législation, manuels, renseignements contraignants en matière d'origine émis dans la Communauté);
- en publiant au Journal Officiel des Communautés européennes série C, une information incitant les opérateurs à demander *des renseignements contraignants en matière d'origine* pour les marchandises qu'ils importent, tout en attirant leur attention sur les risques résultant de l'acceptation de faux certificats d'origine.

9.3.4 préparer le futur :

- en faisant entrer en vigueur les actions prévues dans le cadre de la "*Communication sur l'amélioration à l'accès au marché communautaire pour les pays les moins avancés*", et en particulier, lorsque cela est justifié, les dérogations aux règles d'origine prévues par l'actuelle réglementation;
- en encourageant la mise en place de structures de *coopération régionale*, en particulier celles permettant la coopération, y compris en matière d'investissement, entre pays en développement avancés et pays moins avancés; encourager l'utilisation du cumul régional dans ce cadre;

- en préparant, la réflexion communautaire concernant *l'harmonisation mondiale* annoncée pour les prochaines années par la CNUCED en matière de règles d'origine SPG;
- en *simplifiant le système des règles d'origine préférentielle* pour tenir compte du futur contexte des échanges mondiaux suite à l'Uruguay Round;
- en réfléchissant, en fonction des résultats de la politique d'encouragement à la coopération régionale visée ci-dessus, à la nécessité ultérieure de prévoir une *exemption aussi généralisée que possible en faveur des PMA* et des pays d'un niveau de développement proche.

Annexe I

a) Liste des accords et autres régimes tarifaires préférentiels (1.7.1997)

ORIGINE	
EEE	
94/1/CEE (JO L1, 03/01/94)	Décision du Conseil et de la Commission du 13 décembre 1994 - Protocole 4 sur les règles d'origine de l'Accord européen
Décision EEE (JO L86, 20/4/95)	Décision du conseil EEE n° 1/95 du 10 mars 1995 sur l'entrée en vigueur de l'Accord EEE pour la principauté du Liechtenstein.
Décision EEE (JO L21, 23/1/97)	décision du Comité mixte de l'EEE n° 71/96 du 22 novembre 1996 modifiant le protocole 4 sur les règles d'origine de l'Accord EEE
Norvège	
non encore publié	Décision 1/96 du comité mixte CEE/Islande du 20 décembre 1996 modifiant le protocole 3 de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Norvège concernant la définition du concept de "produits originaires" et des méthodes de coopération administrative
Islande	
non encore publié	Décision 1/96 du comité mixte CEE/Islande du 19 décembre 1996 modifiant le protocole 3 de l'accord entre la Communauté économique européenne et l'Islande concernant la définition du concept de "produits originaires" et des méthodes de coopération administrative
Suisse	
non encore publié	Décision 1/96 du comité mixte CEE/Suisse du 19 décembre 1996 modifiant le protocole 3 de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Suisse concernant la définition du concept de "produits originaires" et des méthodes de coopération administrative
Pologne	
non encore publié	Décision n° 1/97 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la Pologne d'autre part, du 30 juin 1997, modifiant le protocole 4 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la Pologne d'autre part
Hongrie	
97/230/CECA, CE, Euratom (JO L92, 7/4/97)	Décision n° 3/96 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République de Hongrie d'autre part, du 28 décembre 1996, modifiant le protocole 4 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République de Hongrie d'autre part
République Tchèque	
96/751/Euratom, CECA, CE (JO L 343, 31/12/96)	Décision n° 3/96 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République tchèque d'autre part, du 29 novembre 1996, modifiant le protocole 4 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République tchèque d'autre part
République slovaque	
non encore publié	Décision n° 2/97 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République slovaque d'autre part, du 9 janvier 1997, modifiant le protocole 4 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République slovaque d'autre part
Roumanie	

97/127/ CECA, CE, Euratom (JO L54, 24/2/97)	Décision n° 1/97 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la Roumanie d'autre part, du 31 janvier 1997, modifiant le protocole 4 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la Roumanie d'autre part.
Bulgarie	
97/302/ CECA, CE, Euratom (JO L134, 24.5.1997)	Décision n° 1/97 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la Bulgarie d'autre part, du 6 mai 1997, modifiant le protocole 4 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la Bulgarie d'autre part.
Lettonie	
97/268/ CECA, CE, Euratom (JO L 111, 28.4.1997)	Décision n° 1/97 du Comité mixte entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République de Lettonie d'autre part, du 20 mars 1997, modifiant le protocole 3 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République de Lettonie d'autre part
Lithuanie	
97/309/ CECA, CE, Euratom (JO L 136, 27.5.1997)	Décision n° 1/97 du Comité mixte entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République de Lithuanie d'autre part, du 25 février 1997, modifiant le protocole 3 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République de Lithuanie d'autre part
Estonie	
97/267/ CECA, CE, Euratom (JO L 111, 28.4.1997)	Décision n° 1/97 du Comité mixte entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République d'Estonie d'autre part, du 6 mars 1997, modifiant le protocole 3 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République d'Estonie d'autre part
Slovénie	
96/752/Euratom, CECA, CE (JO L 344, 31/12/96)	Décision du conseil et de la Commission du 25 novembre 1996 relative à la conclusion de l'Accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'effet équivalent entre la Communauté européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et la République de Slovénie, d'autre part Protocole 4 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
Iles Féroés	
97/126/ CE (JO L 53, 22/2/97)	Décision du Conseil du 6 Decembre 1996 - Protocole 3 aux accords avec les Iles féroés concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
Ceuta et Mellila	
88/1135/CEE (JO L 114, 02/05/88)	Règlement du Conseil du 7 mars 1988 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative entre la CEE et Ceuta et Mellila.
ACP	
90/0523/ CEE (JO L 290, 30/10/90)	Décision du Conseil du 8 Octobre 1990 relatif à la procédure concernant les derogation aux règles d'origine prévues au Protocole n° 1 de la 4ème Convention CEE/ACP.
91/400/ CECA, CEE (JO L 229, 17/08/91)	Décision du Conseil et de la Commission du 25 Fevrier 1991 relatif à la conclusion de la 4ème Convention CEE/ACP.
93/514/ CEE (JO L 242, 28/09/93)	Décision 2/93 du Comité de coopération douanière ACP/CEE portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" afin de tenir compte de la situation spéciale de Maurice en ce qui concerne les thons en boîte.

93/514/EEC (JO L 242, 28/09/93)	Décision 3/93 du Comité de coopération douanière ACP/CEE portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" afin de tenir compte de la situation spéciale du Sénégal en ce qui concerne les thons en boîte.
94/18/ CE (JO L 12, 15/01/94)	Décision 4/93 du Comité de coopération douanière ACP/CEE portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" afin de tenir compte de la situation spéciale des Seychelles en ce qui concerne les thons en boîte.
94/386/ CE (JO L 176, 09/07/94)	Décision 1/94 du Comité de coopération douanière ACP/CEE portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" afin de tenir compte de la situation spéciale de Fidji en ce qui concerne les certains vêtements.
94/946/ CE (JO L 371, 31/12/94)	Décision 2/94 du Comité de coopération douanière ACP/CEE modifiant la décision n° 4/93 portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" afin de tenir compte de la situation spéciale des Seychelles en ce qui concerne les thons en boîte.
96/557/ CE (JO L 243, 24/09/1996)	Décision 1/96 du Comité de coopération douanière ACP/CEE of 02.09.1996 portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" " afin de tenir compte de la situation spéciale du royaume du Swaziland concernant certaines productions de fils (code SH 5402.52 and 5402 62).
96/558/ CEE (JO L 243, 24/09/96)	Décision 2/96 du Comité de coopération douanière ACP/CEE du 02.09.1996 portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" afin de tenir compte de la situation spéciale de Fiji, Maurice et du Senegal en ce qui concerne les thons en boîte et les longues de thons.
PTOM	
91/0482/ CEE (JO L 263, 19/09/91)	Décision du Conseil du 25 Juillet 1991 concernant l'association des pays et territoires d'outre-mer et la CEE.
94/724/ CE (JO L 288, 09/11/94)	Décision de la Commission du 31 Octobre 1994 portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" afin de tenir compte de la situation spéciale de Montserrat en ce qui concerne les marchandises du code SH 8536 90 10.
95/375/ CE (JO L 222, 20/9/95)	Décision de la Commission du 8 Septembre 1995 modifiant la Décision 94/724/EC portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" afin de tenir compte de la situation spéciale de Montserrat en ce qui concerne les contacteurs et les éléments de connexion pour les câbles couverts par la position SH 8536 90 10.
96/529/ CE (JO L 223, 04/09/1996)	Décision de la Commission du 29 Juillet 1996 portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire afin de tenir compte de la situation spéciale de Saint Pierre et Miquelon concernant les filets de morues congelés de la position SH 0304 20.
Chypre	
73/1246/ CEE (JO L 133, 21/05/73)	Décision du Conseil du 14 mai 1973 concernant la conclusion d'un accord établissant une association entre la République de Chypre et la CEE.
77/2907/ CEE (JO L 339, 28/12/77)	Décision du Conseil du 20 Decembre 1977 relative à la conclusion d'un protocole additionnel à l'Accord établissant une association entre la CEE et la République de Chypre.
87/607/ CEE (JO L 393, 31/12/87)	Décision du Conseil du 21 Decembre 1987 relative à la conclusion d'un protocole fixant les conditions et procédures d'application de la seconde étape de l'Accord établissant une association entre la CEE et la République de Chypre et adaptant certaines dispositions de l'accord.
88/4264/ CEE (JO L 378, 31/12/88)	Règlement du Conseil du 13 Decembre 1988 concernant l'application de la Décision 1/88 du Conseil d'association CEE/Chypre modifiant, suite à l'introduction du SH, le protocole portant définition de la notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative.

89/2428/ CEE (JO L 230, 08/08/89)	Règlement du Conseil du 28 Juillet 1989 concernant l'application de la Décision n° 1/89 du Conseil d'association CEE/Chypre portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" prévue à l'accord établissant une association entre la CEE et la république de Chypre.
90/3203/ CEE (JO L 307, 07/11/90)	Règlement du Conseil du 22 Octobre 1990 relatif à l'application de la Décision 4/90 du Conseil d'association CEE/Chypre modifiant de nouveau les articles 6 et 17 du protocole concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
95/576/ CE (JO L 326, 30/12/95)	Décision du Conseil n° 1/95 du Conseil d'association CEE/Chypre du 22 Decembre 1995 portant dérogation à la définition de la notion de "produit originaire" prévue à l'accord établissant une association entre la CEE et la république de Chypre.
95/3056/ CE (JO L 326, 30/12/95)	Règlement du Conseil du 30 October 1995 relative aux méthodes d'application de la Décision 1/95 du Conseil d'association CEE/Chypre dérogeant à certaines dispositions figurant dans l'Accord d'association.
Malte	
76/939/ CEE (JO L 111, 28/04/76)	Règlement du Conseil du 23 April 1976 portant conclusion à l'accord financier et au protocole fixant certaines dispositions relatives à l'Accord établissant une associaiton entre la CEE et Malte.
89/2229/ CEE (JO L 217, 27/07/89)	Règlement du Conseil du 18 Juillet 1989 relatif à l'application de la Décision n° 1/89 du Conseil d'association CEE/Malte modifiant, suite à l'introduction du SH, le Protocole n°2 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
90/2175/ CEE (JO L 198, 28/07/90)	Règlement du Conseil du 23 Juillet 1990 relatif à l'application de la décision 2/90 du Conseil d'association CEE/Malte modifiant de nouveau les articles 6 et 17 du Protocole concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
91/3451/ CEE (JO L 327, 29/11///91)	Règlement du Conseil du 25 novembre 1991 mettant en oeuvre déclaration mixte attachée à la Décision 1/89 du Conseil d'association CEE/Malte.
91/607/ CEE (JO L 331, 03/12/91)	Décision n°1/91 du Conseil d'association CEE/Malte du 25 Novembre 1991 modifiant l'annexe III du Protocole 2 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
Israel	
96/206/ CECA, CE JO L71, 20/03/96)	Décision du Conseil et de la Commission du 22 Decembre 1995 relative à la conclusion d'un accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'effet équivalent entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier d'une part, et l'Etat d'israël d'autre part. Protocole 3 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
Algerie	
78/2210/ CEE (JO L 263, 27/09/78)	Règlement du Conseil du 26 Septembre 1978 concernant la conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République populaire démocratique d'Algérie. Protocole 2 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
Egypte	

78/2213/CEE (JO L 266, 27/09/78)	Règlement du Conseil du 26 Septembre 1978 concernant la conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République arabe d'Egypte. Protocole 2 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
89/3171/ CEE (JO L310, 26/10/89)	Règlement du Conseil du 16 octobre 1989 concernant l'application de la Décision No 1/89 du Conseil de coopération CEE - Egypte modifiant, par suite de l'introduction du SH, le Protocole N°2 concernant la définition du notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
(JO L310, 26/10/89)	Décision No 1/89 du Conseil de coopération CEE - Egypte du 30 août 1989 modifiant, par suite de l'introduction du SH, le Protocole N°2 concernant la définition du notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
89/3172/ CEE (JO L310, 26/10/89)	Règlement du Conseil du 16 octobre 1989 concernant l'application de la Décision No 2/89 du Conseil de coopération CEE - Egypte modifiant, par suite de l'accession de l'Espagne aux Communautés européennes, le Protocole concernant la définition du notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
(JO L310, 26/10/89)	Décision No 2/89 du Conseil de coopération CEE - Egypte du 30 août 1989 modifiant, par suite de l'accession de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes, le Protocole concernant la définition du notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
Liban	
78/2214/ CEE (JO L267, 27/09/78)	Règlement du Conseil du 26 septembre 1978 concernant la conclusion de l'Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République du Liban. Protocole N° 2 concernant la définition de la notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
80/2742/ CEE (JO L286, 29/10/80)	Règlement du Conseil du 27 octobre 1980 en application de la Décision N° 3/80 modifiant le Protocole concernant la définition du notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative de l'Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République du Liban.
Decision 3/80 (JO L286, 29/10/80)	Décision No 3/80 du Conseil de coopération CEE-Liban modifiant le Protocole concernant la définition du notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative de l'Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République du Liban.
Maroc	
78/2211/ CEE (JO L 264, 27/09/78)	Règlement du Conseil du 26 septembre 1978 concernant la conclusion de l'Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et le Maroc Protocole N° 2 concernant la définition de la notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative.
Syrie	
78/2216/ CEE (JO L269, 27/09/78)	Règlement du Conseil du 26 Septembre 1978 concernant la conclusion d'un accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République arabe de Syrie. Protocole 2 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
Tunisie	

78/2212/ CEE (JO L265, 2709/78)	Règlement du Conseil du 26 Septembre 1978 concernant la conclusion d'un accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la république de Tunisie. Protocole 2 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
79/0561/ CEE (JO L80, 31/03/79)	Règlement du Conseil du 5 mars 1979 concernant l'application de la Décision du Conseil de coopération CEE-Tunisie n° 3/78 modifiant le protocole concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative à l'Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la république de Tunisie.
JO L80, 31.03.79	Décision n° 3/78 du Conseil de coopération CEE-Tunisie modifiant le Protocole concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative à l'Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la république de Tunisie
89/3900/ CEE (JO L375, 23/12/89)	Règlement du Conseil du 4 Decembre 1989 concernant l'application de la Décision du Conseil de coopération CEE-Tunisie n° 2/89 modifiant, afin de tenir compte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le Protocole concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
(JO L 375, 23/12/89)	Décision n° 2/89 du Conseil de coopération CEE-Tunisie modifiant, afin de tenir compte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le Protocole concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
Jordanie	
78/2215/ CEE (JO L 268, 27/09/78)	Règlement du Conseil du 26 septembre 1978 concernant la conclusion de l'Accord de coopération entre la communauté économique européenne et le Royaume hachémite de Jordanie. Protocole 2 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
91/3579/ CEE (JO L345, 14/12/91)	Règlement du Conseil du 25 novembre 1991 on the application of Décision n°3/91 du Conseil de coopération CEE/Jordanie modifiant, suite à l'introduction du système harmonisé. Protocole 2 concernant la définition du notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
(JO L 345, 14/12/91)	Décision n° 3/91 du Conseil de coopération CEE/Jordanie modifiant, suite à l'introduction du Système harmonisé, le Protocole 2 concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
91/3580/ CEE (JO L345, 14/12/91)	Règlement du Conseil du 25 novembre 1991 relatif à l'application de la Décision n° 4/91 du Conseil de coopération CEE/Jordanie modifiant, afin de tenir compte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le Protocole concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative.
(JO L345, 14/12/91)	Décision n° 4/91 du Conseil de coopération CE/Jordanie modifiant, afin de tenir compte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le Protocole concernant la définition de la notion de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative.
Palestine	
non encore publié	Décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord intérimaire d'association sur le commerce et la coopération entre la CE et l'Autorité palestinienne.
SPG	

93/2454/ CEE (JO L 253, 11/10/93) modifié par : 97/12/ CE (JO L 9, 13/1/97)	Règlement de la Commission du 2 Juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement du Conseil (CEE) n°2913/92 établissant le code des douanes communautaire (articles 67 à 97) concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative applicable pour certains produits importés dans la Communauté en provenance de pays en développement.
<i>Bosnie-Herzégovine et Croatie; République fédérale de Yougoslavie; ancienne République Yougoslave de Macédoine</i>	
93/2454/ CEE (JO L 253, 11/10/93) modifié par 97/12/ CE (JO L 9, 13/1/97)	Règlement de la Commission du 2 Juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement du Conseil (CEE) n°2913/92 établissant le code des douanes communautaire (articles 98 à 123) concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative applicable aux importations dans la Communauté de produits originaires des Républiques de Bosnie-Herzégovine et de Croatie; de la république fédérale de Yougoslavie; de l'ancienne république yougoslave de Macédoine et de la Cisjordanie et la bande de Gaza.

Annexe I

b) Liste des unions douanières auxquelles la Communauté est partie

Turquie	
64/732/ CEE (JO L 217, 29/12/64)	Décision du Conseil du 23 Decembre 1963 concernant la conclusion d'un accord établissant une association entre la CEE et la Turquie.
Règ 2760/72	Décision du Conseil du 23 Novembre 1970 relative à la conclusion d'un protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Turquie et la CEE
(JO L 59, 5/3/72)	Décision n°4/72 du Conseil d'association concernant la définition du concept de "produit originaire" de Turquie pour l'application du chapitre premier de l'annexe n°6 du protocole additionnel à l'accord d'Ankara.
(JO L 142, 4/6/75)	Décision n° 1/75 du Conseil d'association modifiant la Décision n° 4/72 sur la définition du concept de "produits originaires" de Turquie pour l'application du chapitre premier de l'annexe n°6 du protocole additionnel à l'accord d'Ankara.
96/142/ CEE (JO L 35, 13/2/96)	Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie relative à l'entrée en vigueur de la phase finale de l'Union douanière.
96/488/ CEE (JO L 200, 9.8.1996)	Décision n° 1/96 du Comité de coopération douanière CE-Turquie du 20 mai 1996 fixant les règles pour l'application de la décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie.
96/528/ CECA (JO L 227, 07/09/96)	Décision de la Commission du 29 février 1996 relative à la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la république de Turquie sur le commerce des produits couverts par la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Protocole n° 1 sur les règles d'origine.
Andorre	
90/0680/ CEE (JO L 374, 31/12/90)	Décision du Conseil du 26 novembre 1990 concernant la conclusion d'un accord entre la CEE et Andorre. Appendis concernant la définition du concept de "produits originaires" et les méthodes de coopération administrative
92/116/ CEE (JO L 43, 19/2/92)	Décision n° 7/91 du Comité mixte, du 31 décembre 1991, dérogeant à la définition de la notion de produit originaire afin de tenir compte de la situation particulière de la principauté d'Andorre dans le domaine de certaines de ces productions de produits agricoles.
91/3915/ CEE (JO L 372, 31/12/91)	Règlement du Conseil du 19 Decembre 1991 fixant les règles d'application de la Décision n°7/91 du Comité mixte CEE/Andorre octroyant une dérogation aux règles d'origine applicables à certains produits agricoles.
95/502/ CE (JO L 288, 1/12/95)	Décision n° 2/95 du Comité mixte, du 6 novembre 1995, dérogeant à la définition de la notion de produit originaire afin de tenir compte de la situation particulière de la principauté d'Andorre dans le domaine de l'élevage bovin.
96/465/CE (JO L 192, 2/8/96)	Décision n° 3/96 du Comité mixte modifiant la décision n° 7/91 du Comité mixte du 31 Decembre 1991 dérogeant à la définition de la notion de produit originaire afin de tenir compte de la situation particulière de la principauté d'Andorre dans le domaine de certaines productions agricoles.
Saint Marin	
92/561/ CEE (JO L 359, 9/12/92)	Décision du Conseil du 27 Novembre 1992 concernant la conclusion d'un Accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'effets équivalent et sur l'Union douanière entre la CEE et la République de Saint Marin.

Annexe I

(c) Mesures internes

<i>mesures internes</i>	
83/3351/ CEE (JO L 339, 05/12/83)	Règlement du Conseil du 14 Novembre 1993 concernant la procédure de facilitation de la délivrance des certificats EUR 1 et des certificats EUR 2 dans le cadre des dispositions couvrant les régimes préférentiels entre la Communauté et certains pays bénéficiaires.
91/1911/ CEE (JO L171, 29/06/91)	Règlement du Conseil du 26 juin 1991 concernant l'application des dispositions communautaires en faveur des Iles Canaries.

Annexe II

1. NOMBRE DE CAS ET IMPACT FINANCIER

Les rapports effectués par la Commission sur la lutte contre les irrégularités et les fraudes pour les années 95 et 96 comportent de nombreux cas qui illustrent cette problématique. Certains aspects généraux doivent toutefois être retenus :

Les cas d'irrégularité et de fraude impliquant les régimes préférentiels ont un impact sur les ressources propres traditionnelles de la Communauté. Ces cas sont soit traités par les Etats membres et doivent alors être communiqués à la Commission sur base du règlement n° 1552/89, soit détectés et/ou traités par la Commission en coopération avec les Etats membres (assistance mutuelle sur base des règlements n° 1468/81 et 515/97). Vu le fait que ces irrégularités concernent souvent plusieurs Etats membres et que les enquêtes impliquent régulièrement des vérifications sur place dans un pays tiers, ce sont les cas ayant un impact budgétaire plus élevé qui sont, en règle générale, traités par la Commission en coopération avec les Etats membres.

Pendant la période 1989-1995, les Etats membres ont communiqué 796 cas d'irrégularité affectant les ressources propres traditionnelles et impliquant les régimes préférentiels. Pour ces seuls cas communiqués, l'impact budgétaire global était de 111 MECU.

Pour la seule année 1995, les Etats membres ont communiqué à la Commission, en 1995, 322 cas d'irrégularité impliquant les régimes préférentiels. L'impact budgétaire global de ces cas était de 52,6 MECU. Ceci correspond à 18% de l'impact global de tous les cas d'irrégularité communiqués dans le domaine des ressources propres (voir graphique 1). (Vu le rythme semestriel des communications dans ce domaine, les chiffres complets pour l'année 1996 ne sont pas encore disponibles.)

En 1996, la Commission a traité, en coopération avec les Etats membres dans le cadre de l'assistance mutuelle, 39¹ cas qui impliquaient les régimes préférentiels. Pour ces seuls cas, l'impact global *estimé* sur les ressources propres traditionnelles (droits de douane et droits antidumping) était de 220 MECU². Ce montant correspond à 49% de l'impact global *estimé* de tous les cas d'irrégularité qui ont été traités par la Commission en 1996 dans le cadre de l'assistance mutuelle (voir graphique 2) et à 47 % de l'impact global *estimé* de tous les cas ayant un impact sur les ressources propres traditionnelles qui ont été traités en 1996 par la Commission (voir graphique 1).

Bien sûr, ces chiffres ne traduisent que l'impact des cas d'irrégularité qui ont pu être décelés soit par un Etat membre (et communiqués à la Commission), soit par la Commission. Ce n'est donc que la partie visible de l'iceberg.

Ceci est renforcé par le fait que les Etats ne respectent pas dans leur totalité leurs obligations qui devraient permettre d'avoir une vue complète de la situation dans les

¹ nouveaux cas ou enquêtes nouvelles

² presque la moitié de ce montant (104 MECU) concerne des droits qui ont été formellement *constatés* et sont donc recouvrables

cas d'irrégularité décelés. Pourtant, les obligations pour les Etats membres d'informer la Commission aussi sur l'état d'avancement des procédures de recouvrement ont été renforcées lors de la dernière modification du règlement n° 1552/89¹. Mais, jusqu'à présent, les Etats membres n'ont pas informé la Commission de manière systématique si les efforts de recouvrement étaient couronnés de succès. L'expérience et la pratique montre toutefois que ce taux de recouvrement par les Etats membres reste faible et n'est que de l'ordre de 10%.

2. PRODUITS CONCERNES

Les cas d'irrégularité qui impliquent les régimes préférentiels concernent les produits suivants:

a) Cas communiqués par les Etats membres pour l'année 1995 (voir graphique 3):

	<i>Nombre de cas</i>	<i>Impact budgétaire</i>
• produits agricoles:	20	15%
• produits de la pêche:	30	17%
• produits électroniques:	97	32%
• produits textiles:	94	24%
• autres produits industriels	81	12%

		100%

b) Cas traités par la Commission en 1996 en coopération avec les Etats membres (voir graphique 4):

• produits agricoles:	2	8%
• produits de la pêche:	8	26%
• produits électroniques:	7	6%
• produits textiles:	15	34%
autres produits industriels:	7	26%

¹ par le règlement n° 1355/96

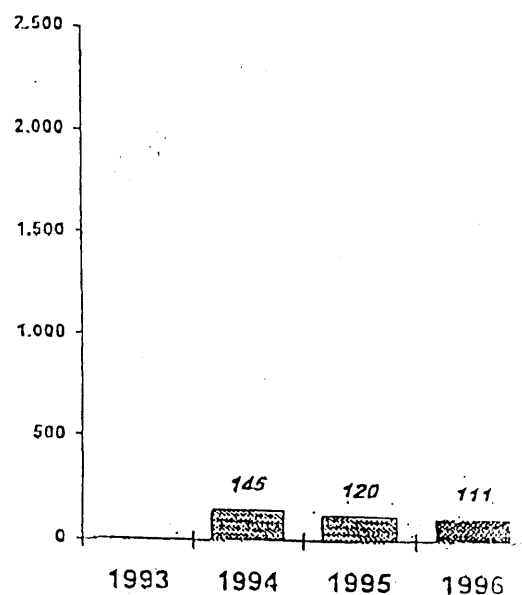
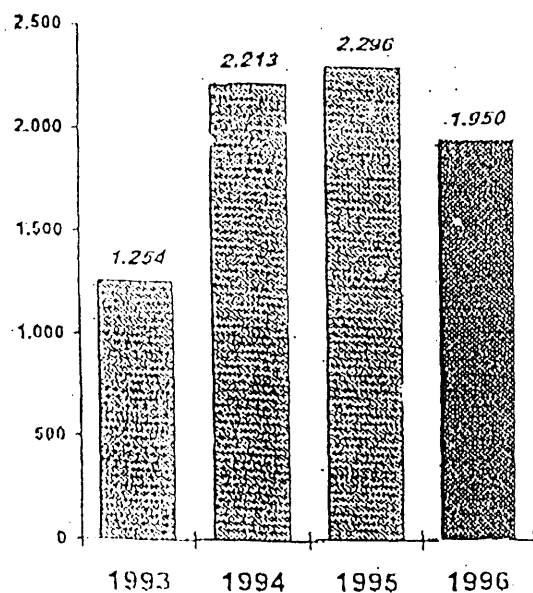
RESSOURCES PROPRES TRADITIONNELLES

1993 - 1996

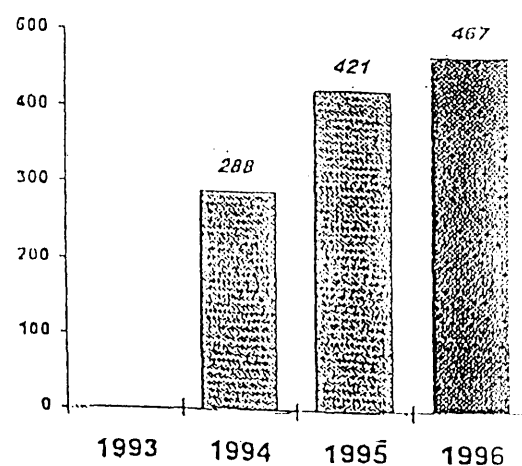
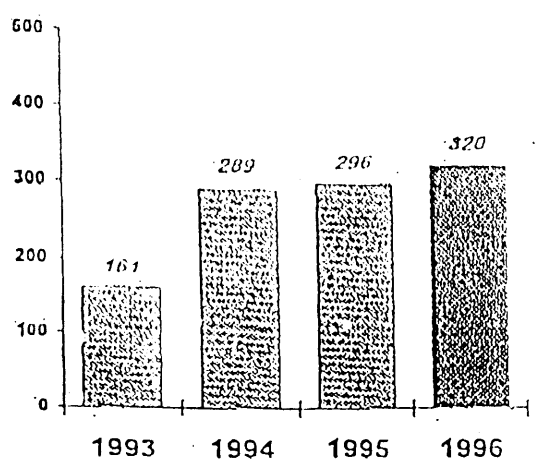
IRREGULARITES FORMELLEMENT
COMMUNIQUEES (#) par
les ETATS MEMBRES

ENQUETES menées par
la COMMISSION avec
les ETATS MEMBRES

NONBRE de CAS



MONTANTS en millions d'ECU



(#) selon le Règlement (CEE) 1552/89 : estimation incluse pour la seconde moitié de l'année 1996

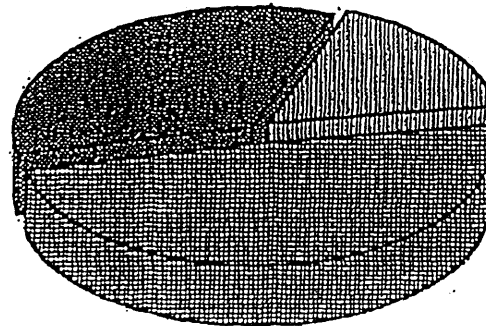
**ENQUETES MENEES PAR LA COMMISSION AVEC LES
ETATS MEMBRES**

EN 1996

(DANS LE CONTEXTE DE L'ASSISTANCE MUTUELLE)

**Estimation totale de l'impact sur le budget de la Communauté
448 Million ECU (Droits de douane et Anti-dumping)**

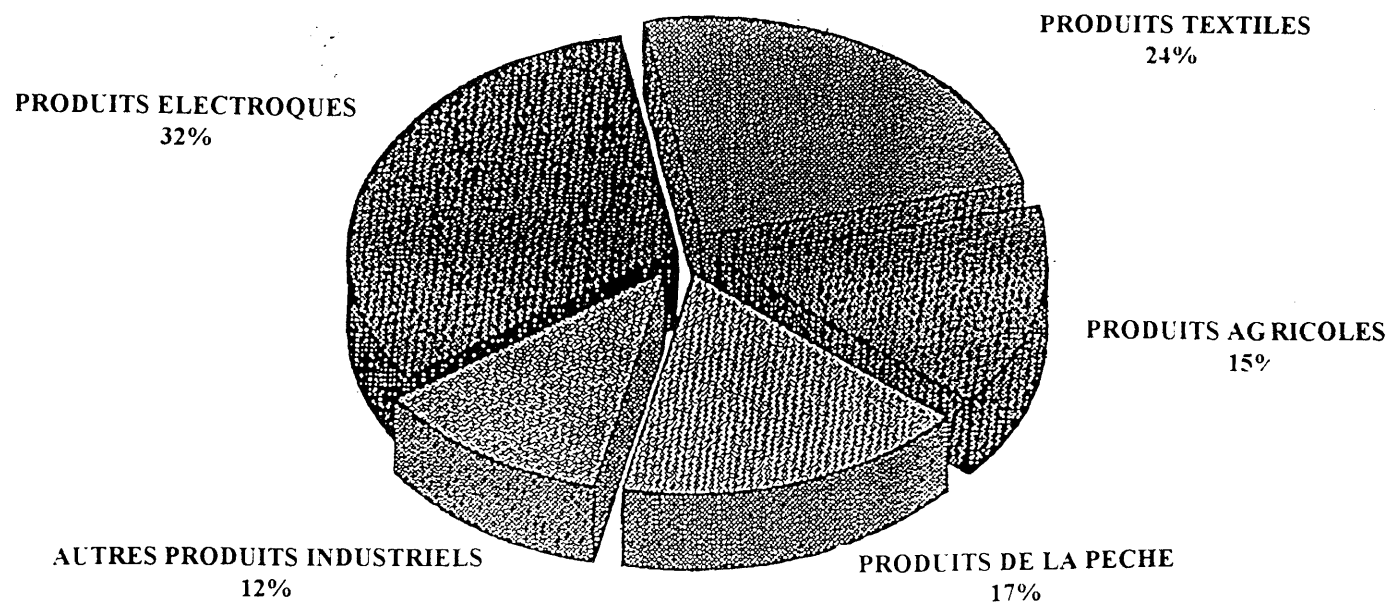
**AUTRES SCHEMAS
34%**



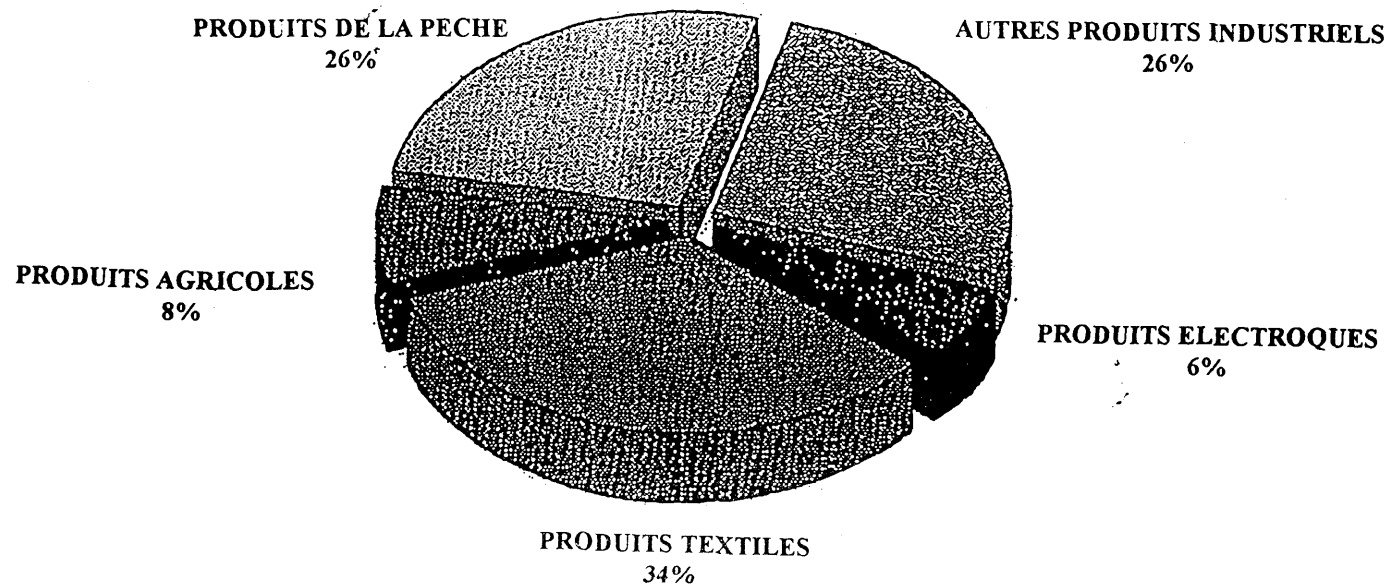
**TRANSIT
17%**

**SCHEMAS PREFERENTIELS
49%**

SCHEMAS PREFERENTIELS :
cas communiqués par les Etats membres pour 1995
ESTIMATION TOTAL DE L'IMPACT FINANCIER : 52,6 Million ECU



SCHEMAS PREFERENTIELS
enquêtes menées par la Commission avec les Etats membres in 1996
(dans le cadre de l'assistance mutuelle)
ESTIMATION TOTAL DE L'IMPACT FINANCIER : 220 Millions d'ECU



th

ISSN 0254-1491

COM(97) 402 final

DOCUMENTS

FR

02 09 10

N° de catalogue : CB-CO-97-427-FR-C

ISBN 92-78-23778-7

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg